

ALGUNOS ASPECTOS CONTROVERTIDOS SOBRE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN CON LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

MARÍA MORENO ANTÓN*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA INSCRIPCIÓN EN EL RER. 1. Competencia administrativa en materia de inscripción. 2. El objeto de la función calificadora. Sus límites. 1.1. Naturaleza religiosa del grupo. 1.2. Adecuación del fin al orden público. III. EL NOTORIO ARRAIGO. IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS. V. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El Art. 7 1º de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (en adelante LOLR) introduce por primera vez en nuestro Derecho la posibilidad de utilizar pactos entre el Estado y las Confesiones acatólicas para regular el estatuto jurídico de éstas últimas. Su razón de ser está en el art. 14 de la CE, en la necesidad de observar el principio de igualdad, dada la existencia previa de los Acuerdos de 3 de enero de 1979 con la Iglesia Católica, y así lo confirman los debates parlamentarios que precedieron a su aprobación¹.

En ella, se dispone que el Estado Español podrá celebrar acuerdos con aquellas Confesiones inscritas que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España, acuerdos que serán aprobados por ley de las Cortes generales.

A primera vista, son tres los requisitos exigidos para la existencia de tales convenios:

- 1º que la Confesión esté inscrita
- 2º que posea notorio arraigo en España

* Profesora Titular de Derecho Eclesiástico, Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Cfr. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Derecho Español*, ed. Bosch, Barcelona, 1985, pp. 50-51.

3º que el pacto celebrado con el Estado se apruebe por ley de las Cortes Generales

Pero cada uno de ellos plantea complejas cuestiones, algunas de las cuales queremos apuntar en este trabajo: ¿qué requisitos se exigen para la inscripción?. ¿En qué consiste el notorio arraigo?. ¿Qué significado tiene el término “Estado” empleado por el precepto?. ¿Qué naturaleza tiene un pacto que debe ser aprobado por ley?. ¿Cuál es la relación convenio/ley de aprobación?.

II. LA INSCRIPCIÓN EN EL RER

Lo primero que exige el art. 7 de la LOLR para poder pactar con el Estado es la inscripción de la Confesión en el Registro².

La inscripción es constitutiva de la personalidad jurídica, según se desprende del art. 5 1º de la LOLR, y por lo tanto requisito *sine qua non* para la existencia en el mundo del Derecho del grupo religioso como tal grupo religioso, es decir como Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa, por utilizar la terminología empleada por la ley.

La inscripción se practica a instancia del grupo o comunidad que pretenda su acceso al RER, mediante una solicitud a la que se debe acompañar documento fehaciente sobre los siguientes extremos (art. 5 2º LOLR):

- fundación o establecimiento en España
- expresión de sus fines religiosos
- denominación y demás datos de identificación
- régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.

² El Registro al que se refiere la norma es el de Entidades Religiosas (RER) creado mediante RD 142/1981 de 9 de Enero, incardinado en el Ministerio de Justicia y dependiente orgánicamente de la D.G. de Asuntos Religiosos (Vid. OLMOS ORTEGA Mª Elena, “El Registro de Entidades Religiosas”, *Revista Española de Derecho Canónico (REDC)*, nº 124, 1988, pp. 97 y ss.).

A dicho Registro sólo pueden tener acceso aquellos grupos, entidades o comunidades que tengan fines religiosos, como se desprende de su propia denominación y como expresamente establece el art. 2 del citado RD cuando señala que en el RER se inscribirán: las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas; las Órdenes, Congregaciones e Institutos religiosos; las Entidades asociativas religiosas de las Iglesias y Confesiones; sus respectivas federaciones.

Por su parte, el art. 3 del RD 142/1981 sobre organización y funcionamiento del RER, exige para la inscripción:

- documento notarial de establecimiento o fundación en España
- denominación, idónea para distinguirla de cualquier otra
- domicilio
- fines religiosos con respeto de los límites establecidos en el art. 3 de la LOLR al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa.
- régimen de funcionamiento y órganos representativos con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación.
- potestativamente, relación nominal de los representantes legales de la entidad.³

La inscripción sólo puede denegarse cuando no se acrediten debidamente los requisitos antedichos (art. 4 2º RD 142/81).

1. Competencia administrativa en materia de inscripción

La resolución de las solicitudes de inscripción corresponde al Ministro de Justicia, que ha delegado este cometido en la D.G. de Asuntos Religiosos (DGAR). La práctica administrativa pone de relieve que antes de resolver las peticiones de inscripción, se solicita el informe de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (CALR)⁴, aunque ello no sea ni preceptivo ni vinculante.⁵

³. Obsérvese que el RD completa las previsiones del art. 5 de la LOLR puesto que precisa que la denominación ha de ser idónea para distinguirla de otras; exige que conste en el Registro el domicilio del ente; y añade que los fines religiosos que se pretendan deben respetar los límites establecidos en el art. 3 de la LO.

⁴. Órgano administrativo de carácter consultivo y composición tripartita y paritaria (representantes de las Confesiones religiosas, de la Administración y personas de reconocido prestigio), previsto en el art. 8 de la LOLR y desarrollado por RD 1890/1981 de 19 de Junio y por OM de 31 de Octubre de 1983 que regula su organización y competencias. Su principal función es el estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de la LOLR, y especialmente con carácter preceptivo, la preparación y el dictamen de los acuerdos de cooperación previstos en el art. 7 de la LOLR (art. 8 LOLR y art. 2 RD 1890/1981)

La intervención administrativa en la inscripción plantea arduos problemas sobre los que existen disparidad de criterios en sede doctrinal y en cambio mayor coincidencia en sede administrativa y jurisprudencial. Es doctrina pacífica atribuir a la Administración una *función de calificación*⁶ acerca del cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para la inscripción y por lo tanto para la adquisición de la personalidad jurídica, pero hay desacuerdo sobre el objeto de la competencia calificadora de la Administración, es decir sobre qué extremos debe recaer, y sobre sus límites.

La DGAR fundamenta esta función administrativa en una serie de argumentos interrelacionados: la inscripción en el RER es constitutiva de la personalidad civil, a diferencia de la inscripción en el Registro de asociaciones que únicamente produce efectos de publicidad (art. 22 CE); además, conlleva la aplicación de un régimen jurídico favorable y diferenciado del previsto para las asociaciones de Derecho común, que va desde la plena autonomía organizativa y la posibilidad de establecer cláusulas de salvaguarda de su identidad hasta la posibilidad de pactar con el Estado y formar parte de la CALR; por ello, se hace necesario evitar el fraude de ley, es decir el acceso al RER de entidades ficticias o sólo en apariencia religiosas que pueden beneficiarse de unos derechos y un régimen previsto sólo para los grupos religiosos; lo que necesariamente conduce a que la Administración tenga que realizar una función de calificación para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Art. 5 de la LO y el art. 3 del RD 142/81⁷.

La jurisprudencia contencioso-administrativa confirma esta tesis y entiende que el presupuesto del control administrativo es la naturaleza constitutiva de la inscripción para la adquisición de la personalidad jurídica:

⁵ Así se deduce del art. 4 1º del RD 142/1981 sobre organización y funcionamiento del RER que textualmente dice: "Examinada la petición de inscripción, el Ministro acordará lo procedente, previo informe, cuando lo solicite, de la CALR", lo que implica que la petición del informe queda a la libre discrecionalidad del Ministro. En el mismo sentido, el art. 3.2 de la OM de 31 de Octubre de 1983 sobre organización y competencias de la CALR señala que a dicho órgano le compete el estudio e informe de los expedientes de inscripción "cuando así sea solicitado por el Ministro de Justicia".

⁶ Como dice LOPEZ ALARCÓN, el art. 4 del RD 142/81 atribuye al Ministro de Justicia el examen de la petición de inscripción, por lo que "ha de sobreentenderse que si hay examen previo a la decisión es porque hay calificación, es decir valoración de datos y de normas que permita juzgar en sentido positivo o negativo la petición de inscripción" ("La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado* (ADEE), vol XIV, 1998, p. 450).

⁷ Resolución de 22 de Diciembre de 1992, BOE de 6 de Febrero de 1993, Considerando 2º.

La inscripción en el Registro Especial tiene carácter constitutivo en cuanto concede la personalidad jurídica propia al ente inscrito y por ello es competencia y obligación del Ministerio de Justicia examinar la naturaleza del mismo para decidir en primer lugar, y antes de ver si se cumplen los restantes requisitos, que se trate de una entidad religiosa puesto que no pueden tener acceso al Registro ningún otro tipo de entidades.....De donde se deduce sin lugar a dudas que el requisito de la calificación de entidad religiosa es previo a los restantes requisitos”⁸.

2. El objeto la función calificadora. Sus límites

En este punto comienzan las discrepancias doctrinales, aunque puede afirmarse que hay una línea jurisprudencial constante.

Algunos opinan que la calificación consiste en un control de legalidad sobre el contenido de los documentos presentados, pero no sobre la correspondencia de los mismos con la realidad, puesto que esta correspondencia se habrá realizado antes, ya que se exige la presentación de documento fehaciente, y además porque los expedientes de inscripción no son expedientes contradictorios que tengan fase de alegaciones y de prueba⁹.

En esta línea, la *STS de 2 de Noviembre de 1987* manteniendo un criterio distinto a las posteriores resoluciones del mismo tribunal, dice que *la función del Estado en la materia es de simple reconocimiento formal a través de una inscripción que, en cuanto constitutiva de la personalidad jurídica, sólo produce efectos jurídicos desde su fecha, pero sin que pueda, en modo alguno, ir más lejos de la constatación de los aspectos formales encaminados a garantizar su individualización por su denominación, domicilio, fines y régimen de funcionamiento; únicamente cuando tal individualización no resulte debidamente perfilada, podrá denegarse la inscripción registral (FJ 3º)*.¹⁰

⁸. SAN de 8 de Noviembre de 1985, FJ 1º.

⁹. Cfr. ALDANONDO SALAVERRÍA, Isabel, “El Registro de Entidades Religiosas. Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral”, *ADEE*, vol. VII, 1991, p. 34-36

¹⁰. Aunque, como señala CAPSETA CASTELLÁ, la st. se corrige a sí misma porque en su FJ 4º dice que *lo que se pretende con el señalamiento de los fines a desenvolver por el órgano institucional que se crea, es hacer patente que ellos tienen carácter religioso y no los meramente científicos o culturales*, lo cual, lleva aparejado una mínima función calificadora sobre la naturaleza de dichos fines (Cfr. “La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas a la luz de la doctrina del TS”, *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, ed. Comares, Granada 1998, p. 406).

Por el contrario, otros consideran que dada la naturaleza constitutiva de la inscripción, la calificación registral no puede reducirse a verificar que se ha presentado toda la documentación legalmente exigida. Será preciso comprobar además que lo dicho en los documentos se corresponde con la realidad y que la entidad solicitante reúne, *de hecho*, todos los requisitos exigidos para ser acreedora de un status jurídico favorable¹¹.

En este sentido, FERNÁNDEZ CORONADO entiende que nuestro Ordenamiento exige un triple control administrativo que opera con carácter previo al reconocimiento de la personalidad civil¹²:

- a. control acerca de los requisitos mínimos exigidos por el art. 5 2º de la LOLR.
- b. control de legalidad sobre los objetivos a cumplir por el grupo que pretende su inscripción y los medios a utilizar para conseguirlos. Dicho control habrá de recaer sobre la aceptación por parte del grupo de los valores fundamentales del art. 1 1º CE y sobre el respeto a la dignidad de la persona, a los derechos inviolables, a la ley y a los derechos de los demás, constitutivos del orden público constitucional asumido luego por la LOLR (Art. 10 1º CE y art. 3 1º LOLR).
- c. control de tipicidad sobre el carácter específicamente religioso del grupo y las finalidades pretendidas por él.

Con este triple filtro se evita el fraude de ley, es decir el acceso al RER de entes que no son religiosos, pero que quieren beneficiarse del régimen previsto por la ley para los grupos religiosos; y además se garantiza el cumplimiento del Art. 3 1º de la LOLR que excluye del ámbito de aplicación de la ley a las actividades, finalidades y entidades relacionadas con la experimentación de fenómenos psíquicos, parasicológicos, o con valores humanísticos o espiritualistas u otros ajenos a los religiosos.

Esta parece ser la tendencia actual de nuestros tribunales¹³. La AN señala que nuestro Ordenamiento exige dos elementos de fondo para reconocer per-

¹¹. Cfr. LLAMAZARES, Dionisio, *Derecho Eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, ed. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la U. Complutense, Madrid 1989, p. 676.

¹². Cfr. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, "Los Acuerdos del Estado español con la FEREDE y la FCI. Consideraciones sobre los textos definitivos", *ADEE*, vol. VII, 1991, p. 542.

¹³. *Vid.*, entre otras, SAN de 9 de Junio de 1985, 23 de Junio de 1988 y de 30 de Septiembre de 1993; STS de 11 de Julio de 1989, 25 de Junio de 1990, 1 de Marzo de 1994 y 14 de Junio de 1996.

sonalidad jurídica a una entidad religiosa, elementos que están sometidos a la función calificadora de la autoridad administrativa:

- el carácter religioso del grupo
- su respeto al orden público español¹⁴

Por su parte, el TS se plantea si las facultades de la DGAR en materia de inscripción deben limitarse a verificar los requisitos formales del art. 3 del RD 142/1981 o si el Registrador puede entrar a considerar factores materiales o de fondo referidos a la finalidad realmente perseguida por la entidad solicitante. En base a la trascendencia constitutiva de la personalidad jurídica civil que tiene la inscripción en el RER, con la consiguiente atribución a las entidades inscritas de un régimen jurídico propio y diferenciado, con el reconocimiento de autonomía organizativa, salvaguardia de su identidad religiosa, posibilidad de formar parte de la CALR y de celebrar acuerdos de cooperación con el Estado, el TS concluye:

la inscripción debe ir precedida de una función calificadora que garantice no sólo los requisitos formales, sino también el cumplimiento de los concernientes al contenido real, material o de fondo de la entidad solicitante y de entre éstos de los que garanticen la realidad de que los fines que se expresa en la solicitud respetarán los límites establecidos en el art. 3 de la LO 7/80 al ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa.....De ahí que haya de concluirse, en este punto, que para resolver sobre la inscripción de una entidad religiosa en el RER, la autoridad administrativa pueda entrar en consideraciones de fondo y llegar a denegarla si de los datos que obran en su poder puede inferirse que los fines formalmente expuestos no respetarán en la realidad los límites que, para ser tenidos como religiosos, se imponen en la LOLR (art. 3), y ello incluso si según esos datos, puede razonablemente presumirse que la actividad a desempeñar por la entidad solicitante va a suponer un riesgo para el orden público¹⁵.

Así pues, según nuestra jurisprudencia más reciente, son dos los elementos básicos sobre los que debe recaer el control de la Administración a la hora de resolver las solicitud de inscripción de un grupo en el RER: su naturaleza religiosa y el respeto al orden público en las finalidades perseguidas por dicho grupo.

¹⁴. SAN de 30 de Septiembre de 1993, FJ 5º.

¹⁵. STS de 14 de Junio de 1996, FJ 4º.

1.1. Naturaleza religiosa del grupo

Uno de los requisitos que debe acreditar cualquier grupo o entidad que quiera acceder al RER es su finalidad religiosa, pero el Derecho Español no ofrece dato alguno que permita concretar dicha expresión¹⁶, por lo que, en ausencia de una definición legal, habremos de acudir a las aportaciones doctrinales y a los criterios utilizados por los órganos administrativos y judiciales¹⁷.

Entre nuestros especialistas, parece haber unanimidad en utilizar el término Confesión como denominación genérica del sujeto colectivo del factor religioso en el ámbito español¹⁸; y también es pacífico identificar el término con una organización de personas en torno a una creencia religiosa común,

¹⁶. Algunos proponen acudir a una definición acordada entre el Estado y las Confesiones ya establecidas (VAZQUEZ GARCÍA-PENUELA, José M^a, "Fines y actividades de las entidades de las cofesiones religiosas. Reflexiones a propósito de una sentencia del Tribunal Constitucional", *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, ed. Comares, Granada 1998, p. 860). Otros son partidarios del recurso a los textos internacionales para interpretar el término (MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, "Reconocimiento administrativo del notorio arraigo y de la capacidad de pactar acuerdos de cooperación a la confesión Testigos Cristianos de Jehová", *Acuerdos del Estado Español con Confesiones religiosas minoritarias*, ed. Pons, Madrid 1996, p. 557, nota 21). Y hay quien aboga por una definición técnica de la finalidad religiosa a través de órganos como la CALR o el Consejo Europeo de las Iglesias, definición que podría plasmarse legalmente y que no estaría reñida con la laicidad del Estado (ROCA, M^a José, "La intepretación del concepto 'fines religiosos' y la discrecionalidad administrativa", *ADEE*, vol. XIV, 1998, pp. 463 y ss).

¹⁷. Un completo elenco de resoluciones administrativas sobre el alcance y significado de los fines religiosos de una entidad puede consultarse en ROCA, M^a José, "Aproximación al concepto de fines religiosos", *Revista de Administración Pública (RAP)*, 132, 1993, pp. 453-461, notas 22 a 50.

¹⁸. Por lo demás, este es el término usado por el art. 16 3º de la CE, aunque luego la LO-LR, emplee una terminología variada y se refiera a las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas. Doctrinalmente se interpreta que esta diversidad terminológica no obedece a una razón de fondo que pretenda distinguir entre diferentes grupos religiosos y atribuirles diferente trato jurídico, sino que tiene como finalidad dar cabida a los múltiples grupos existentes y a su gran variedad de estructuras organizativas, de manera que bajo los términos iglesia, confesión o comunidad, cabe cualquier grupo que tenga finalidad religiosa y cuente con una mínima organización que le distinga de una mera reunión ocasional de personas. Las diferentes posiciones doctrinales sobre esta cuestión pueden verse en MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, "Aproximación a la categoría de Confesión religiosa en el Derecho Español", *Il Diritto Ecclesiastico*, 1989/2, pp. 145 y ss. Vid también, MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, ed. Comares, Granada 1994, pp.74-80.

organización que es la cúspide de todos los demás elementos que la puedan configurar, lo que permite distinguir a la Confesión como tal de sus entidades menores, es decir comunidades, entes u órganos que forman parte y están integrados en la propia Confesión.¹⁹

Así, CAMARERO SUAREZ identifica a una Confesión por dos notas características: creencia religiosa común y forma asociativa o corporativa externa que permita el ejercicio común de esa creencia.²⁰

BUENO SALINAS entiende que la Confesión religiosa es una asociación con un cuerpo doctrinal diferenciado, con un culto propio y con un sistema ético que indica cómo deben comportarse moralmente sus miembros en la sociedad. Para este autor, son cuatro los elementos que identifican a una confesión religiosa:

- el aspecto comunitario: conjunto de personas que es algo más que la mera suma de sus componentes.
- el doctrinal o de creencias: el grupo debe creer en lo trascendente, siendo indiferente que adopte la forma de panteísmo, politeísmo o monoteísmo
- el cultural o de ritos: la práctica religiosa
- el moral o de mandatos éticos²¹

El prof. LLAMAZARES exige la concurrencia de tres requisitos para calificar a una entidad como religiosa: el credo, el culto y la organización propios, pero, a su juicio, lo importante es el culto y la conexión con él tanto del credo como de la organización²².

¹⁹ Cfr. ZABALZA, Ignacio, "Confesiones y entes confesionales en el Ordenamiento Jurídico Español", *ADEE*, vol. III, 1987, pp. 109-113.

²⁰ Cfr. "Análisis de los Acuerdos del Estado español con las Confesiones religiosas no católicas desde la perspectiva de los sujetos", *Tapia*, n° 84, Noviembre de 1995, p. 73. Para esta autora el estatuto jurídico específico de las Confesiones religiosas previsto por el Ordenamiento español se justifica precisamente por la variedad de grupos religiosos y su multiplicidad organizativa, que les hace difícilmente reconducibles a esquemas organizativos propios del Derecho común (*ibidem*). Puede consultarse también su trabajo "Los sujetos estatales y confesionales de los Acuerdos. Federaciones confesionales y problemática, *Acuerdos del Estado español con Confesiones religiosas minoritarias*, ed. Pons, Madrid 1996, pp. 207-260.

²¹ Cfr. "Confesiones y entes confesionales en el Derecho Español", *ADEE*, vol. IV, 1988, pp. 109-113.

²² Cfr. *Derecho Eclesiástico del Estado*....., op. cit. (nota 11), p.678.

Por su parte, la DGAR exige la concurrencia de los siguientes elementos para calificar a un grupo u organización como religiosos:

- 1º creencia en la existencia de un ser superior con el que es posible la comunicación.
- 2º creencia en un conjunto de verdades doctrinales (dogmas) y reglas de conducta (normas morales) derivadas de ese ser superior.
- 3º acciones rituales, individuales o colectivas (culto), que son el cauce a través del cual se institucionaliza la comunicación de los fieles con el ser superior.²³

Esta noción de grupo religioso manejada por la Administración es aceptada por los órganos judiciales que identifican la finalidad religiosa con la coexistencia de dos requisitos: la creencia en la divinidad y la práctica del culto a la misma²⁴. Así, el TS dice que una entidad tiene fines religiosos cuando su objetivo fundamental es agrupar a las personas que participan en unas mismas creencias sobre la divinidad para considerar en común esa doctrina, orar y predicar sobre ella y realizar los actos de culto que su sistema de creencias establece²⁵.

Una vez que el carácter religioso del grupo queda acreditado, habrá de procederse a la inscripción con independencia de la razonabilidad o atractivo de la doctrina teológica sostenida, porque en este punto nos situamos ante el ejercicio del derecho de libertad religiosa que supone una opción personalísima en la que ninguna autoridad, administrativa o jurisdiccional, puede inmiscuirse, so pena de quebrar el principio de aconfesionalidad del Estado.²⁶

1.2. *Adecuación del fin al orden público*

La necesidad de verificar que los fines religiosos del grupo y sus actividades respeten en la realidad los límites que al ejercicio del derecho de libertad

²³. Aunque es una constante reiterada en la mayor parte de las resoluciones de la DGAR, citamos, a título de ejemplo, la *Resolución de 22 de Diciembre de 1992*, cuyo *Considerando 2º* infiere dichos elementos del conjunto de derechos mencionados en el art. 2 de la LOLR como integrantes de la libertad religiosa, así como del concepto que de Religión dan el Diccionario Espasa, el de la Real Academia de la Lengua Española y la Enciclopedia Larousse y yendo más allá de lo establecido legalmente, considera como indicios de la existencia de una Confesión, el número de fieles, el de ministros de culto o la existencia de lugares de culto.

²⁴. *Vid.* SAN de 23 de Junio de 1988, FJ 3º y de 30 de Septiembre de 1993, FJ 7º.

²⁵. STS de 1 de Marzo de 1994, FJ 3º.

²⁶. Cfr. SAN de 30 de Septiembre de 1993, FJ 4º.

religiosa impone el art. 3 de la LOLR, supone un paso más en la función calificadora de la Administración, motivada por la alarma social que produjeron hace algunos años los denominados nuevos movimientos religiosos o sectas.²⁷

La *STS de 25 de Junio de 1990* que resuelve el recurso planteado por la Iglesia de la Cienciología frente a la denegación de inscripción en el RER, ya indica que el art. 3 1º LOLR proscribe las actividades que inciden de un modo directo o indirecto en el mantenimiento del orden público protegido por la ley; y aunque considera que la denegación de la inscripción se ha fundado en la ausencia de finalidades esencialmente religiosas, se refiere también, como determinante de dicha denegación, *a la consideración de ciertos peligros relacionados con el orden público y derivados del informe del Ministerio de Sanidad y Consumo, en cierta medida acogidos por el informe de la CALR (FJ 1º).*

Mucho más allá va la *SAN de 30 de Septiembre de 1993* que resuelve el recurso planteado contra la denegación de inscripción de la Iglesia de la Unificación. En base a las actividades de dicho grupo en el extranjero, de los informes del Parlamento Europeo y de la policía española, la AN llega a la conclusión de que la permisiva actuación de la Iglesia de la Unificación en España origina una situación objetiva de riesgo para la salvaguardia de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. La inscripción en el RER *supone contar con la protección del Estado en el desarrollo de sus actividades, lo que es igual que disponer de una autorización para la difusión de valores éticos y morales que, debidamente desvirtuados por la práctica del culto diario seguido por los fieles, pueden traer consigo limitaciones inaceptables al libre desarrollo de la personalidad de sus miembros y la lesión a derechos fundamentales, amparados en una situación de impunidad brindada precisamente por el hecho del reconocimiento de su personalidad jurídica como entidad religiosa (FJ 10º).*

Pero la argumentación de la AN no se queda ahí, puesto que, frente a la alegación de los recurrentes en el sentido de que la Iglesia de la Unificación no ha realizado actividades ilícitas en España, el Tribunal señala que no hay elementos de juicio para pensar que las actividades y métodos operativos que pretende desarrollar la Iglesia de la Unificación en España vayan a ser distintos de los empleados ya en otros países por lo que *la salvaguardia preventiva del orden público, en evitación de futuras lesiones a los derechos fundamentales y*

²⁷. Ello provocó la creación de una Comisión parlamentaria para el estudio del fenómeno de las sectas, que hizo públicas sus conclusiones en 1989 (Vid. al respecto, JORDÁN VILLACAMPA, Mª Luisa, *Las sectas pseudoreligiosas*, ed. Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid 1991, pp. 31-42).

*las libertades públicas debe considerarse naturalmente incluida en el espíritu y la finalidad del art. 16 1º CE y 3 1º de la LOLR (FJ 12º).*²⁸

La doctrina de la AN es confirmada por el TS que permite a la autoridad administrativa entrar en consideraciones de fondo y denegar la inscripción si de los datos que obran en su poder puede inferirse que los fines formalmente expuestos no respetarán en la realidad los límites que para ser tenidos como religiosos se imponen en el art. 3 LOLR; *y ello incluso si según esos datos, puede razonablemente presumirse que la actividad a desempeñar por la entidad solicitante, va a suponer un riesgo para el orden público definido por esa ley de libertad religiosa*²⁹. Si se pretende inscribir a una filial de una organización de ámbito mundial respecto de la que, en el ejercicio habitual de sus actividades en otros países, hay constancia de la comisión de hechos que contravienen los límites que en la legislación española se ponen al ejercicio de la libertad religiosa, *debe denegarse la inscripción como medida de salvaguardia preventiva del orden público religioso, para evitar futuras lesiones a derechos fundamentales*.³⁰

Aunque algunos concluyen que la adecuación del fin al orden público es una consecuencia necesaria de la existencia de un Registro especial para las Confesiones cuya inscripción tiene carácter constitutivo³¹, la solución jurisprudencial que acabamos de describir no es compartida unánimemente en sede doctrinal:

Se dice que no es posible invocar el orden público para argumentar la desestimación de la solicitud de acceso al RER porque es un límite a los derechos dimanantes de la libertad religiosa, especificados en el art. 2 de la LOLR, entre los que no se encuentra la adquisición de la personalidad jurídica por parte de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas mediante la inscripción registral, por lo que alegar el orden público para desestimar una solicitud de acceso al RER es “forzar el tenor y el espíritu de la LOLR”³².

²⁸. Añade asimismo la AN que el condicionar la eficacia en la protección preventiva del orden público garantizado por la ley en el ámbito de la libertad religiosa, a la previa obtención de sentencias penales en contra de los organizadores o miembros de una entidad que se presenta como rama de una organización internacional responsable en diversos países de la reiterada conculcación de derechos y libertades ciudadanas, significa desmontar la coerción del mandato que la CE y la LOLR han confiado en esta materia a las autoridades (*ibidem*).

²⁹. STS de 14 de Junio de 1996, FJ 4º.

³⁰. *Ibidem*.

³¹. Así se pronuncia LÓPEZ-ISIDRO LÓPEZ, Ángel, “La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos”, *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, ed. Comares, Granada 1998, p. 600.

³². CAMARASA CARRILLO, José, “La inscripción registral de las entidades religiosas: validez de una actividad administrativa de control”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 1652, 1992, p. 77.

Se pone de relieve que el propio TS respecto a las asociaciones, y el TC respecto a los partidos políticos (STC 3/1981), prohíben a la Administración controlar por sí la licitud de los fines de unas y otros en el momento registral, por entenderse que tal función está reservada al poder judicial. En este sentido, sin discrepar de la extensión de la función calificadora de la Administración a cuestiones de fondo, sí se cuestionan los límites de dichas facultades de control; y así, se dice que ni en la LOLR ni en el RD 142/81 hay base para que el control de los fines religiosos pueda derivar en *un enjuiciamiento de la actuación presumible de la entidad*. Una Confesión que persigue fines no cuestionados en sí mismos puede tener una actuación posterior vulneradora de los límites del art. 3 LOLR, lo cual es motivo claro de ilicitud de la Confesión y podrá originar la cancelación de su inscripción, pero *esto no justifica una calificación preventiva de actuaciones presumibles y no de fines, que es lo que hace la STS de 1996*, porque dicha calificación de ilicitud de una asociación por su actuación presumible es contraria al régimen constitucional de libertad. Por lo que se concluye que la Administración se extralimita en la calificación registral, vulnerando así el derecho fundamental del Art. 16 CE, desarrollado en la LOLR y el RD 142/81.³³

Se señala que, aunque la actuación restrictiva de la Administración y de los tribunales tenga como fin la lucha contra las sectas, la utilización de criterios de valoración restrictivos para frenar las presuntas ilegalidades de ciertos grupos supone una extralimitación administrativa en las funciones de aplicación de los requisitos legales para acceder al RER y atenta contra la autonomía y organización interna de los grupos religiosos.³⁴

III. EL NOTORIO ARRAIGO

No basta que la Confesión esté inscrita para celebrar un acuerdo con el Estado, el art. 7 LOLR exige además que posea notorio arraigo en España³⁵.

Estamos ante un concepto normativo de contenido indeterminado, que se justifica por la imposibilidad de concretar en un plano abstracto el sector de la

³³. Voto particular del Magistrado CONDE MARTÍN DE HIJAS a la STS de 14 de Junio de 1996.

³⁴. Cfr. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, "Aproximación a la categoría de Confesión religiosa.....", art.cit. (nota 18), pp. 182-188.

³⁵. Sobre la experiencia que sobre este punto nos ofrece el Derecho Comparado, véase, VILLA ROBLEDO, M^a José, "Reflexiones en torno al concepto de 'notorio arraigo' en el art. 7 de la LOLR", *ADEE*, vol. I, 1985, pp. 143 y ss.

realidad al que debe aplicarse (las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas); lo que exige de la norma la suficiente flexibilidad³⁶.

La determinación del notorio arraigo de una Confesión religiosa corresponde a la DGAR que suele actuar a petición de parte y resolver en base a los informes de la CALR³⁷. Dichos informes no son preceptivos en este supuesto, ya que el art. 2 del RD 1890/1981 de 19 de Junio exige la intervención de este órgano en la preparación y dictamen de los acuerdos, momento que es posterior a la declaración del notorio arraigo, e independiente de éste en su configuración legal, aunque esté íntimamente vinculado al mismo.

Considero que la declaración de notorio arraigo es el presupuesto necesario para la apertura de las negociaciones entre representantes del Gobierno y de la Confesión de cara a la celebración de un acuerdo. Ahora bien, legalmente el notorio arraigo y la celebración de acuerdos son dos supuestos distintos, independientes y autónomos. Es verdad que para poder celebrar un convenio con el Estado es preciso que la Confesión posea notorio arraigo, pero eso no significa que toda Confesión que posea notorio arraigo tenga derecho a exigir del Estado la celebración del pacto. Sólo así es posible interpretar la expresión “*en su caso*” utilizada por el art. 7 de la LOLR que, a mi juicio, supone el libre arbitrio del Estado para decidir si celebra o no un convenio con una Confesión que reúne los requisitos exigidos por la norma para ello, es decir estar inscrita en el RER y tener notorio arraigo en nuestro país. Disiento pues de la tesis que atribuye al notorio arraigo un carácter instrumental y lo considera inescindiblemente unido al posible pacto Estado/Confesión, sobre la base de que carecería de sentido una declaración administrativa de notorio arraigo no referida a una negociación inmediata³⁸. Por el contrario, entiendo que puede haber Confesiones con notorio arraigo en nuestro país con las que no se haya celebrado un acuerdo porque así lo aconsejen razones concretas y coyunturales, pero

³⁶. Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús, “Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo”, *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm.44, 1984, p. 689.

³⁷. Lo que en mi opinión debe evitarse es que dichos informes sean emitidos por miembros de la CALR representantes de otras Confesiones porque pueden carecer de la imparcialidad y objetividad exigibles al tener que enjuiciar la implantación y el arraigo de una comunidad que no comparte sus mismas creencias, pero que pretende propagarlas, difundirlas, hacer prosélitos... y gozar, en definitiva de un régimen específico, similar al de la Confesión a la que representa el autor del dictamen.

³⁸. Cfr. MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, *Separatismo y cooperación*..., op. cit. (nota 18), p. 93.

que, una vez superadas, pueden dejar abierta la vía de la negociación sin tener que pasar por el reconocimiento de un arraigo que ya se posee.

Y tampoco comparto la tesis según la cual la decisión estatal de pactar o no debe estar fiscalizada por los tribunales y es revisable ante ellos para evitar una denegación arbitraria, irrazonable o discriminatoria³⁹, porque a mi juicio, estamos ante un acto de tipo político, que no necesita motivación, y por tal razón no creo que sea ni procedente jurídicamente, ni práctico políticamente, el recurso a los tribunales demandando el cumplimiento por el Estado de su supuesta obligación de negociar un convenio. En esta línea, la propia DGAR ha interpretado la expresión “*en su caso*” utilizada por el art. 7 de la LOLR en el sentido de que la voluntad del Estado en orden a la celebración de acuerdos es incoercible y la valoración de las condiciones necesarias para ello corresponde al propio Estado⁴⁰.

Doctrinalmente se estima que la declaración administrativa de notorio arraigo tiene carácter reglado y no discrecional, de tal manera que la Administración no puede utilizar criterios de oportunidad o de conveniencia política, sino que deberá apoyarse en datos empíricos porque dicha declaración es revisable en vía judicial y los tribunales pueden considerar que el concepto no se ha aplicado correctamente al caso concreto⁴¹. Esta naturaleza reglada de la actuación administrativa ha servido de base para defender que la solicitud de la Confesión dirigida a la Administración debe encuadrarse dentro del procedimiento administrativo común, no siendo procedente su reconducción ni a los actos de queja, gracia o súplica; ni tampoco al derecho de petición, que sólo obligaría a la Administración a acusar recibo de la misma, tomarla en conside-

³⁹. Cfr. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, “Reconocimiento administrativo del notorio arraigo....”, art. cit. (nota 16), pp. 564-568.

⁴⁰. Idem., “Reconocimiento administrativo del notorio arraigo....”, art. cit. (nota 16), p. 552

⁴¹. Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús, “Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa.....”, art. cit. (nota 36), pp. 689-690. Sin embargo, algunos no descartan las connotaciones políticas que puede conllevar la aplicación práctica del concepto, al atribuirle, equivocadamente como ya hemos dicho, una naturaleza meramente instrumental. Señalan que aunque un grupo tenga en nuestro país la relevancia suficiente para obtener una declaración de notorio arraigo, la Administración podría ser reticente a tal declaración si existiesen argumentos razonables que se opusieran a las relaciones bilaterales con esa Confesión; y ponen como ejemplo a los Testigos de Jehová que tienen más de 100.000 seguidores, pero cuyas creencias y doctrinas chocan con los valores y principios defendidos por el Derecho español (Cfr. MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, *Separatismo y cooperación.....*, op. cit. (nota 18), pp. 94-95).

ración y comunicar su decisión, sin sujeción a plazos ni obligación de resolver todas las cuestiones planteadas en tal solicitud⁴².

La declaración de notorio arraigo exige comprobar la concurrencia de los dos términos que lo integran y que son igualmente importantes: el arraigo y su notoriedad. El arraigo hace referencia a la estabilidad y permanencia del grupo en España; el adjetivo notorio alude a una estabilidad y permanencia evidentes, no necesitadas de demostración. La LOLR ofrece dos criterios a los que debe atenerse el intérprete a la hora de aplicar el concepto de notorio arraigo que son el ámbito y el número de creyentes de la Confesión..

El *número de creyentes* es un elemento cuantitativo que, como señala LEGUINA, debe tener carácter relativo, sobre todo si se tiene en cuenta la tradicional confesionalidad católica de España y su intolerancia hacia otros cultos. Por eso, no se considera necesario reducirlo a términos aritméticos, sino que basta un número de fieles significativo, que permita a la sociedad española, al ciudadano medio, saber que está en presencia de una Confesión diferenciada de otras⁴³.

El *ámbito* es el espacio en el que está implantada la Confesión. Puede ser *territorial*, es decir ir referido a un territorio, o *temporal*, referido a un espacio de tiempo, a la duración o periodo de existencia del grupo, a su historia; y en ambos casos, parece que debe circunscribirse a España, es decir la Confesión ha de estar presente en la mayor parte del territorio español o ha de estar enraizada desde antiguo en nuestra sociedad⁴⁴. Sin embargo, algunos opinan que si la Confesión tiene gran envergadura en el resto del mundo aunque no tenga mucha proyección en España, deberá ser un dato a tener en cuenta para declarar su notorio arraigo porque no es lo mismo que el Estado se relacione con un grupo que no tiene proyección al exterior que relacionarse con un grupo que, por pequeño que sea, está respaldado por una gran organización⁴⁵.

⁴² Cfr. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, "Reconocimiento administrativo del notorio arraigo ...", art. cit. (nota 16), pp. 553-555.

⁴³ Cfr. LEGUINA VILLA, Jesús, "Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa....", art. cit. (nota 36), p.690-691.

⁴⁴ "Si el acuerdo es aprobado por una Ley de las Cortes Generales, es lógico pensar que la extensión de la Confesión deberá ir en proporción para que justifique su regulación por una disposición general, vigente en todo el ámbito nacional". (MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Los acuerdos entre el Estado y las Confesiones....*, op. cit (nota 1), pp.314-315).

⁴⁵ Cfr. VILLA ROBLEDO, M^a José, "Reflexiones en torno al concepto de 'notorio arraigo'", art. cit. (nota 35), p. 178. La DGAR ha hecho suya esta idea y sostiene que para la determinación del arraigo puede tenerse en cuenta la implantación de la Confesión en otros países, su tradición histórica o la permanencia de la creencia religiosa.

La Administración ha establecido unos criterios mínimos determinantes de la existencia del notorio arraigo, a través de la CALR⁴⁶, criterios que deben considerarse orientativos y aplicables caso por caso: suficiente número de miembros; organización jurídica adecuada; el arraigo histórico, no sólo en España sino en el mundo pues en España ha sido tradicional la situación clandestina de las Confesiones por la intolerancia de la confesionalidad católica; la importancia de las actividades asistenciales, sociales, culturales...⁴⁷; el ámbito de la Confesión, valorado por su extensión territorial, número de lugares de culto...; por último, la institucionalización de los ministros de culto⁴⁸.

La DGAR sostiene que *el arraigo* debe entenderse como “una cultura común permanente con posibilidad de futuro, que produzca la evidencia de una presencia geográfica, socioeconómica y cultural de la que se tenga una sensación evidente, esto es, notoria”⁴⁹; y entiende también que para su deter-

⁴⁶. En su primera Ponencia de 1982, decía: “1º El concepto de notorio arraigo es completamente novedoso en nuestro Derecho y lleva cierta carga de ambigüedad por lo que su interpretación es una cuestión de hecho que deberá ser examinada en cada caso.

2º Ello no es obstáculo para que la CALR intente fijar unos criterios interpretativos que orienten la decisión de los poderes públicos en orden a la conclusión de pactos con las Confesiones religiosas que dispongan de notorio arraigo.

3º El criterio de notorio arraigo en España no debe fijarse exclusivamente en términos de carácter constitutivo, antes bien, la situación represora de la libertad religiosa que se ha vivido en España ha impedido, en muchos casos, el desarrollo adecuado de las Confesiones religiosas.

4º Los criterios legales que han de tenerse en cuenta al respecto son, por una parte el número de miembros y el ámbito de la Confesión religiosa, entendido este último en cuanto a ámbito de extensión geográfica y en cuanto a ámbito de extensión temporal.

5º Las Confesiones que pretenden pactar con el Estado han de tener suficiente número de miembros y una organización adecuada que represente a los integrantes y que pueda ser perfectamente identificada como interlocutor válido por el Estado.

6º La conclusión de pactos debe ser estudiada desde la perspectiva del interés de la sociedad española. Por ello, ha de tener en cuenta la importancia de las actividades sociales, asistenciales, culturales... etc. de las iglesias peticionarias”.

⁴⁷. Según MOTILLA, las actividades asistenciales no son un criterio válido para determinar el arraigo porque la raíz de la cooperación no son las actividades extrarreligiosas de las Confesiones sino el valor que nuestra CE otorga al acto religioso como contribución al libre desarrollo de la personalidad; por tal razón, si un grupo no tiene dimensión asistencial no por ello hay que denegarle el notorio arraigo (Cfr. “Reconocimiento administrativo del notorio arraigo...”, art. cit. (nota 16), p. 567).

⁴⁸. Cfr. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, “Los Acuerdos con Confesiones minoritarias desde una perspectiva histórica. Iter de las negociaciones”, *Acuerdos del Estado Español con Confesiones religiosas minoritarias*, ed. Pons, Madrid 1996, p. 134.

⁴⁹. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, *Estado y Confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, ed. Civitas, Madrid 1985, p. 81

minación en España se puede tener en cuenta el arraigo de la Confesión en otros países, su tradición histórica o la permanencia de la creencia religiosa. *El ámbito* es interpretado administrativamente en un sentido amplio, comprensivo tanto del aspecto geográfico como del temporal y dentro de este, tanto del pasado como de la existencia actual y la permanencia en el futuro⁵⁰.

La aplicación práctica de estos criterios es confusa porque no parece existir un acto administrativo expreso y motivado de declaración de notorio arraigo, a pesar de que existen tres Federaciones confesionales que han celebrado acuerdos con el Estado⁵¹; así se deduce de los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado sobre los proyectos de acuerdo con los protestantes y judíos; el alto órgano consultivo censura la constatación implícita del notorio arraigo de la que parecen partir los proyectos, al no obrar en el expediente informe alguno en el que se interprete y aplique al caso concreto el concepto de notorio arraigo, y no existir tampoco una estimación cuantitativa del número de creyentes. Por eso, insta al Ministerio de Justicia y al Consejo de Ministros a que efectúen una valoración en base a datos concretos sobre la satisfacción de los requisitos exigidos por la ley, ya que el criterio que se adopte constituirá un precedente que puede vincular para el futuro el alcance de conceptos indeterminados como el del arraigo previsto en la LOLR⁵².

Esta curiosa paradoja se debe probablemente a la multiplicidad y dispersión de grupos que comparten una misma creencia religiosa, pero que son independientes entre sí⁵³, lo que impide que cada comunidad, individualmente considerada, cumpla el requisito del notorio arraigo. La Administración ha tratado de obviar este problema, por una parte, con una interpretación del notorio arraigo que, desde mi punto de vista, se aleja del espíritu de la ley, pues lo ha referido a una religión en sí misma y no a Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas que profesen esa religión, como expresamente exige el art. 7 de la LOLR⁵⁴; por otra parte, y como consecuencia de lo anterior,

⁵⁰. *Ibidem*.

⁵¹. Son la FEREDE (Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España), la FCI (Federación de Comunidades Israelitas); y la CIE (Comisión Islámica de España) que representan al protestantismo, al judaísmo y al islamismo. Las tres organizaciones tienen vigentes acuerdos con el Estado aprobados por leyes 24, 25 y 26 /1992 de 12 de Noviembre.

⁵². Vid. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, *Estado y Confesiones religiosas*..., op. cit (nota 49), p. 80, nota 80.

⁵³. Para comprobar este dato, basta con hojear la *Guía de entidades religiosas de España*, Madrid 1998, editada por el Ministerio de Justicia.

⁵⁴. Resultan al respecto ilustrativos los Preámbulos de los pactos vigentes: el del acuerdo con la FEREDE dice que el *protestantismo* español ha alcanzado en la sociedad española un arraigo

impulsando la creación de Federaciones confesionales, integradas por comunidades independientes, pero con una raíz religiosa común⁵⁵.

Esta utilización administrativa del notorio arraigo es puesta en entredicho desde una doble perspectiva: por una parte, se dice que la Administración fuerza el concepto de notorio arraigo mediante una interpretación amplísima del mismo, lo que supone un uso arbitrario del concepto; por otra parte, se duda de que las Federaciones puedan ser, en sentido técnico, sujetos confesionales de los pactos, ya que el art. 7 de la LOLR ni siquiera las menciona⁵⁶; para concluir dudando de que en España realmente existan Confesiones con notorio arraigo al margen de la Iglesia Católica, y especulando con la idea de que la Administración ha forzado el concepto de notorio arraigo para evitar desigualdades formales y acabar con la posición singular de la Iglesia Católica en nuestro país⁵⁷.

evidente por el número de creyentes y la extensión de su credo. En el del acuerdo con la FCI se dice que el notorio arraigo de la *religión judía* viene demostrado por su tradición milenaria en nuestro país. El Preámbulo del acuerdo con la CIE justifica el notorio arraigo de la *religión islámica* en la tradición secular que dicha religión tiene en nuestro país, con relevante importancia en la formación de la identidad española.

⁵⁵. Los tres primeros grupos que solicitaron el notorio arraigo fueron la Federación de Comunidades Israelitas (FCI), la Iglesia Evangélica de España y la Unión de Iglesias Cristianas Adventistas del Séptimo Día. La declaración de notorio arraigo de la FCI no planteaba especiales problemas pues estaba integrada por todas las comunidades judías existentes en España y por ello agrupaba a todos los creyentes judíos (15.000 fieles, con 6 rabinos titulados y unos 15 lugares de culto).

En cambio, los otros dos grupos eran comunidades independientes de una misma religión, el protestantismo, por lo que la CALR entendió que lo que podía poseer notorio arraigo no era cada una de las comunidades protestantes, sino el protestantismo como religión y por ello sugirió que todas las comunidades protestantes se constituyeran en una federación u otro órgano similar, aglutinador de las diferentes iglesias protestantes, con el fin de tener un único interlocutor del protestantismo con capacidad para representar a las diferentes comunidades, al que se le otorgaría notorio arraigo y con el que se comenzarían las negociaciones para un posible acuerdo; nace así la FEREDE, Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España.

Algo parecido ocurrió con el islamismo, representado en España por dos federaciones la UCIDE (Unión de Comunidades Islámicas de España) y la FEERI (Federación de Entidades Religiosas Islámicas), con distintos objetivos y distintos criterios en sus relaciones con el Estado Español. Ambas solicitaron el notorio arraigo y la CALR entendió que el notorio arraigo lo tenía la religión islámica en sí, no cada comunidad en particular por lo que volvió a sugerir una federación que aglutinase a todas las comunidades islámicas. Surge así la CIE, Comisión Islámica de España (*Vid.* al respecto, FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, *Estado y confesiones religiosas*....., op. cit. (nota 49), pp. 43-48 y 79 y ss.).

⁵⁶. Cfr. MANTECÓN SANCHO, Joaquín, "Las Confesiones como partes contratantes de los acuerdos de cooperación con el Estado", *ADEE*, vol. XI, 1995, pp. 288-290.

⁵⁷. *Ibidem*.

Lo cierto es que la existencia de Federaciones viene avalada por el art. 2 del RD 142/1981 que permite su inscripción en el RER y en la actualidad es la fórmula técnica utilizada para la realización del pacto⁵⁸. La Federación aparece como el continente de un conjunto de creencias acerca de la divinidad que son compartidas por las iglesias, comunidades y asociaciones que la integran⁵⁹. Estamos ante una persona jurídica integrada por otras personas jurídicas. Ahora bien, para formar parte de la Federación se precisa la previa inscripción en el RER como se desprende de los Preámbulos de los tres acuerdos vigentes y del art. 1 de los mismos, puesto que no es posible que forme parte de ella un grupo o entidad que no sea grupo religioso en el Derecho español y para tener tal calificación se necesita su inscripción RER⁶⁰.

Las Federaciones son los sujetos confesionales de los acuerdos de cooperación con el Estado Español, los representantes ante el Estado de las entidades que forman parte de ellas, las cuales son las titulares de los derechos y obligaciones contenidos en el pacto. Del art. 1 de los Acuerdos vigentes con FEREDE, FCI y CIE se deduce que:

- sólo se beneficiarán del régimen acordado las comunidades que pertenezcan a la Federación y sólo mientras permanezcan en ella. La baja o exclusión de la misma significa que quedan fuera del ámbito de aplicación del acuerdo y debe constar en el RER a instancia de la propia comunidad o de la Federación.
- los pactos se aplicarán a todas las entidades que se vayan incorporando a la Federación una vez suscrito el pacto. Esta incorporación se acredita mediante certificación expedida por la propia Federación y debe hacerse constar en el RER⁶¹.

⁵⁸. El Preámbulo del acuerdo con la FEREDE dice que ésta, integrada por la práctica totalidad de las Iglesias de confesión evangélica, es el órgano representativo de las comunidades protestantes ante el Estado para la negociación, adopción y seguimiento de los acuerdos. En el mismo sentido se pronuncian los otros dos convenios con la FCI y la CIE

⁵⁹. Cfr. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, "Los Acuerdos del Estado Español con la FEREDE y la FCI. Consideraciones....", art. cit. (nota 12), p.548.

⁶⁰. Cfr. CAMARERO SUAREZ, Marita, "Análisis de los acuerdos del Estado español con las confesiones religiosas no católicas desde la perspectiva de los sujetos"....., art. cit. (nota 20), pp. 75-77.

⁶¹. LOPEZ ALARCÓN califica dicho certificado federativo de título privilegiado y de dudosa legalidad al privar a la Administración del ejercicio de las funciones calificadoras que son propias de todo Registro jurídico (Cfr. "La función calificadora en el Registro.....", art. cit. (nota 6), p. 446).

Por lo tanto, la Federación tiene competencia exclusiva para decidir sobre las entidades que pueden incorporarse a ella y sólo está obligada a expedir certificado de dicha incorporación a efectos de que conste en el RER; esto significa que en la práctica, se deja en manos de la organización religiosa la determinación de las comunidades que pueden o no acceder al régimen acordado sin que el Estado tenga medios jurídicos a su alcance para decir o hacer algo al respecto, ya que sólo la Federación tiene potestad para decidir si admite en su seno a un grupo, con la consiguiente aplicación al mismo del pacto celebrado con el Estado⁶².

Esto implica, no sólo que los destinatarios del acuerdo pueden ser cambiantes con el riesgo que ello comporta para la seguridad jurídica⁶³, sino que se deja en manos de una sola de las partes, la Confesión, la facultad de decidir qué entidades pueden beneficiarse del régimen pacticio, quedando despojado el Estado de facultades de control en tal sentido, lo que, sin lugar a dudas, supone, como ya se ha apuntado⁶⁴, una autorrestricción de la soberanía estatal, al dejarse en manos de un tercero la potestad de determinar el sujeto pasivo de todo un conjunto normativo⁶⁵.

III. NATURALEZA JURÍDICA

Una vez que la Confesión tiene notorio arraigo, reúne ya las condiciones objetivas precisas para poder celebrar un acuerdo con el Estado. Para que tal

⁶². A título de ejemplo, la FEREDE ha admitido en su seno a la Iglesia Ortodoxa Griega en España y a la Iglesia Ortodoxa Española, comunidades que no tienen carácter evangélico, es decir no participan del credo común que se presume debe tener una entidad para formar parte de la FEREDE. Y, a la inversa, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los últimos días (mormones) no es destinataria del convenio con la FEREDE porque ésta se niega a integrarla en su seno a pesar de ser una comunidad protestante y de sus reiteradas peticiones de ingreso en la Federación.

⁶³. Cfr. MANTECÓN SANCHO, Joaquín, "Las Confesiones como partes contratantes...", art. cit. (nota 56), p. 294.

⁶⁴. Esta idea es adelantada por el prof. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, "Proyectos de Acuerdo entre el Estado y las Federaciones evangélica y judía. Primeras valoraciones", *Revista de Derecho Público*, nº 120-121, 1990, p. 569. Y parece ser compartida por la profa. CAMARERO que se pregunta si no hay dejación de la soberanía estatal al no controlar los poderes públicos la delimitación estricta de la otra parte con la que asumen obligaciones (Vid. "Los sujetos estatales y confesionales de los Acuerdos. Federaciones confesionales y problemática", *Acuerdos del Estado español con Confesiones religiosas minoritarias*, ed. Pons, Madrid 1996, p.224.).

⁶⁵. Por eso, se ha propuesto que el Estado ejerza algún tipo de supervisión en el cambio de sujetos destinatarios del acuerdo, similar a la establecida en algunas *intese* italianas (Vid. al respecto, MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, *Separatismo y cooperación*..., op. cit. (nota 18), p. 136, nota 14.).

pacto sea una realidad jurídica se precisa además su aprobación por ley de las Cortes Generales (art. 7 1º LOLR.).

Son dos los poderes estatales que intervienen en la elaboración y nacimiento del pacto con la Confesión:

- el Ejecutivo, encargado de la negociación y firma del convenio
- el Legislativo, encargado de darle fuerza normativa mediante su aprobación por ley.

La negociación se realiza con el Ministerio de Justicia y a instancias de la Confesión interesada. Su objeto es la elaboración de un proyecto de acuerdo que debe someterse al informe de la CALR, informe que en este caso sí es preceptivo, aunque no es vinculante (art. 8 LOLR, art. 2 RD 1890/1981 y art. 3.3 de la Orden de 31 de octubre de 1983)⁶⁶. Una vez elaborado el proyecto, es suscrito por el Ministro de Justicia, habilitado al efecto por el Consejo de Ministros, y por los representantes de la Confesión y se lleva al Consejo de Ministros para que apruebe su tramitación como proyecto de ley y lo envíe al Parlamento⁶⁷.

El proceso seguido para la materialización del convenio me lleva a afirmar que el término *Estado* empleado por el art. 7 de la LOLR no debe ser interpretado en un sentido *internacionalista*, como entidad soberana, sujeto de relaciones internacionales, que celebra un pacto con una institución que está a su mismo nivel. Por el contrario, la expresión utilizada por el art. 7 de la LOLR es sinónimo de poderes públicos estatales, interpretación que viene amparada por el art. 16 3º de la CE, del que dicho precepto trae su causa, que alude a los poderes públicos para referirse a la titularidad estatal de las relaciones de cooperación con las Confesiones religiosas. Y ello me permite extraer una primera conclusión acerca de la naturaleza jurídica de estos acuerdos y es la de su incardinación en el Derecho interno estatal. Con ello, rechazo la tesis, impor-

⁶⁶. En el caso de los acuerdos con FEREDÉ y FCI, la Administración consideró oportuno, dada su trascendencia, solicitar también el dictamen del Consejo de Estado, emitido con fecha 31 de Enero de 1991; en cambio el convenio con la CIE no fue sometido a dicho trámite (Vid. OLMOS ORTEGA, M^a Elena, "los Acuerdos con la FEREDÉ, FCI, y CIE", *Acuerdos del Estado Español con los judíos, musulmanes y protestantes*, ed. Publicaciones Universidad Pontificia, Salamanca 1994, p. 102, nota 23).

⁶⁷. Vid. las Exposiciones de Motivos de las leyes 24, 25 y 26/1992 por las que se aprueban los acuerdos protestante, judío e islámico.

tada de Alemania⁶⁸ e Italia⁶⁹, según la cual estos convenios estarían fuera del ámbito estatal y formarían parte de un Derecho externo, ajeno al estatal y al internacional y a caballo entre ambos⁷⁰. Aún reconociendo el noble fin que se persigue con esta idea, que es buscar apoyo jurídico suficiente para exigir la vinculación al pacto de todos los poderes del Estado y su prevalente aplicación frente a la normativa unilateral estatal, logrando así la equiparación entre los acuerdos del art. 7 LOLR y los pactos con la Santa Sede, considero que es de imposible defensa, desde el momento en que es una ley estatal la que hace posible la existencia de estos acuerdos, es un poder estatal, las Cortes, el que les otorga fuerza normativa, y están destinados a desplegar sus efectos única y exclusivamente en el ámbito interno del Estado⁷¹; y ello al margen de la más que dudosa existencia de un *tertium genus* entre el Ordenamiento estatal y el internacional⁷².

Por eso, creo que no es necesario insistir mas en esta cuestión, y que hay que situarse directamente en el ámbito del Derecho público estatal. Y a la hora de abordar la naturaleza jurídica de los acuerdos con las confesiones, quizás lo más sencillo es empezar diciendo lo que no son:

⁶⁸. Las posiciones de los eclesiasticistas alemanes pueden verse en ROSSELL GRANADOS, Jaime, *Los acuerdos del Estado con las Iglesias en Alemania*, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1997, pp. 75-84.

⁶⁹. Vid. LONG, Gianni, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, ed. Il Mulino, Bolonia 1991, pp. 70 y ss.

⁷⁰. Para este sector, encabezado por el Prof. MARTÍNEZ BLANCO, los acuerdos serían un acto externo al Ordenamiento de cada una de las partes; no podrían incluirse en el Derecho internacional porque las Confesiones que los suscriben carecen de personalidad internacional, pero tampoco deben someterse al Ordenamiento interno del Estado por el carácter originario de los Ordenamientos confesionales. Estaríamos ante un Derecho intermedio entre el interno y el internacional, al que se le llama Derecho interpotestativo o Derecho coordinativo (Vid. MARTÍNEZ BLANCO, Antonio, *Derecho Eclesiástico del Estado*, II, ed. Pons, Madrid 1993, pp. 36-37 y 57.). Un resumen de las diferentes posiciones doctrinales sobre el tema puede consultarse en RUANO ESPINA, Lourdes, "Los Acuerdos o Convenios de cooperación entre los distintos poderes públicos y las confesiones religiosas", *REDC*, nº 140, 1996, pp.169-172.

⁷¹. *Ad abundantiam*, el Consejo de Estado, en sus dictámenes de 31 de Enero de 1991 sobre los proyectos de acuerdo con FERED y FCI, los calificó de convenios de Derecho Público interno, sometidos a la decisión final de las Cortes.

⁷². Como ha señalado MARTÍNEZ-TORRÓN, la idea del *tertium genus* entre el Derecho internacional y el interno es vista con escepticismo por los eclesiasticistas y por especialistas de otras disciplinas jurídicas. (Cfr. *Separatismo y cooperación...*, op. cit. (nota 18), p. 103). Baste citar al respecto las palabras del prof. LLAMAZARES: "Se trata de una solución ilusoria. Entre Derecho público interno y Derecho internacional *tertium non datur*, ya que no otra cosa que Derecho público externo es el Derecho internacional y no parece ni siquiera pensable un Derecho público externo diferente del Derecho internacional" (*Derecho Eclesiástico...*, op. cit. (nota 11), p. 199).

- 1º No son contratos administrativos porque la ley 13/1995 de 18 de mayo de contratos de las Administraciones públicas excluye de su ámbito de aplicación los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado (art. 3 1º d-). Además, los acuerdos con las Confesiones tienen naturaleza normativa y no contractual, dada su aprobación por ley de las Cortes Generales.
- 2º Tampoco pueden ser calificados como convenios interadministrativos, es decir pactos celebrados entre organizaciones jurídico-públicas⁷³, porque las Confesiones religiosas no tienen tal consideración en el Derecho Español.
- 3º No son subsumibles en el art. 88 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁷⁴ porque tal norma se refiere a convenios dirigidos a poner fin a un expediente o procedimiento administrativo y además los acuerdos con las Confesiones, al necesitar la aprobación por ley, tienen naturaleza normativa y no contractual.
- 4º Y por último, aunque así lo hayan defendido insignes eclesiasticistas⁷⁵, tampoco se les puede considerar leyes paccionadas, cuyo arquetipo sería el Estatuto de Autonomía de Navarra, porque, además de la discutible existencia de esta categoría en nuestro Ordenamiento⁷⁶, el

⁷³. Sobre estos convenios, vid. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a, *Los convenios entre Administraciones públicas*, ed. Pons. Madrid 1997.

⁷⁴. Dicho precepto establece que las Administraciones Públicas podrán celebrar, acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

⁷⁵. Vid. LOMBARDÍA, Pedro, "Fuentes del Derecho Eclesiástico Español", *Derecho Eclesiástico del Estado Español*, ed. Euns, 2ª ed., Pamplona 1983, pp.159-160. Como continuador de su tesis, MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones.....*, op. cit. (nota 1), pp. 337 y 343, nota 242.

⁷⁶. V. g. el prof. MENÉNDEZ REXACH sostiene que la creación de Derecho objetivo por vía de pacto no es defendible en nuestro Ordenamiento ya que es siempre producto de una decisión jurídica unilateral aunque haya subyacente un pacto previo. Si la norma se basa en un acuerdo previo entre varias entidades públicas, estamos ante la existencia de un procedimiento especial para la elaboración de una norma, pero no ante una creación bilateral del Derecho, porque la producción de normas jurídicas en el Derecho interno del Estado nunca es "paccionada", sino unilateral. (Cfr. *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1982, p. 82 y 91).

carácter pacticio de las leyes que aprueban los acuerdos confesionales no trae su causa de derechos históricos, plasmados constitucionalmente, como es el caso del Estatuto Navarro⁷⁷.

En realidad, el problema de la naturaleza jurídica de los convenios con las Confesiones consiste en precisar el grado de vinculación entre el pacto que celebra el Ejecutivo y la ley que aprueba el Legislativo, en determinar qué alcance tiene la vía convencional en la aprobación de la ley por las Cortes y en su vida posterior. En otras palabras, podemos preguntarnos si el Parlamento, al aprobar por ley el convenio, debe respetar o no el contenido previamente pactado por el Ejecutivo; también podemos plantearnos si la aplicación, desarrollo, modificación y derogación de esa ley se independiza de su origen pacticio, o por el contrario exige el concurso de voluntades de las partes que inicialmente pactaron.

Las soluciones doctrinales que se ofrecen distinguen las dos fases por las que transcurre el proceso de elaboración de los acuerdos: negociación por el Ejecutivo y aprobación por ley del Legislativo⁷⁸.

Y las discrepancias surgen ya desde el principio, pues algunos hacen ver que en la fase negociadora, el convenio que suscribe el Gobierno no es encuadrable en ninguna categoría jurídica: no es una norma, ni una resolución, ni un contrato, ni un acto jurídico-público, sino un simple acto político que no vincula jurídicamente al Ejecutivo, el cual no está obligado ni siquiera a su tramitación parlamentaria⁷⁹. Por el contrario, otros piensan que desde el momento en que el Ministro de Justicia es habilitado para la firma del acuerdo, rige entre las partes el *principio pacta sunt servanda* y por lo tanto el Gobierno está obligado jurídicamente a hacer todo lo posible para que el acuerdo sea aprobado por las Cortes como ley, es decir a presentarlo como proyecto de ley e intentar su aprobación sin modificaciones⁸⁰. En este último caso, lo que en el

⁷⁷. Un resumen de la controversia doctrinal sobre las leyes paccionadas puede verse en BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, "Acuerdos con las Confesiones no católicas. (ley paccionada, ley orgánica, sistema normativo religioso)", *Revista de Administración Pública*, nº 130, 1993, pp. 355 y ss.

⁷⁸. Las posturas doctrinales mantenidas en nuestro país suelen reproducir las defendidas en el Derecho italiano a propósito de las *intese*. Un completo resumen de estas últimas puede verse en MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones*....., op. cit. (nota 1), pp. 337 y ss.

⁷⁹. Cfr. GARCÍA GÁRATE, Alfredo, "Nota crítica a la clasificación de las fuentes en el Derecho Eclesiástico Español", *Acuerdos del Estado español con Confesiones religiosas minoritarias*, ed. Pons, Madrid 1996, p. 415. Puede consultarse también su trabajo "Fuentes del Derecho Eclesiástico", *Curso de Derecho Eclesiástico del Estado*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1997, pp.46-61

⁸⁰. Cfr. FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, *Estado y Confesiones religiosas*....., op. cit. (nota 49), p. 130

fondo se defiende es el derecho de la Confesión a reclamar judicialmente el cumplimiento por el Ejecutivo de su obligación de dar curso como proyecto de ley al pacto suscrito con ella, lo que, en mi opinión, puede resultar contraproducente y poco operativo, ya que el Gobierno siempre tendrá mecanismos para impedir que un pacto que no desea, pueda llegar a ser ley, aunque un tribunal le obligue a darle curso parlamentario..

Quizá sea un error analizar por separado momentos que forman parte de un único proceso, destinado al nacimiento jurídico de un instrumento regulador de las relaciones Estado/Confesiones. Creo que la suscripción del acuerdo por el Ejecutivo, representado al efecto por el Ministro de Justicia, se califique como se califique y se le aplique o no el principio *pacta sunt servanda*, pone de relieve la manifiesta voluntad del Gobierno de hacer que el pacto sea ley, porque no tiene mucho sentido pensar que el Ejecutivo dedica tiempo y esfuerzo a negociar un convenio para paralizarlo en el momento de enviarlo a las Cortes para su aprobación, cuando ni siquiera está obligado a iniciar las negociaciones y cuando puede suspenderlas en cualquier tiempo.

Por eso, lo que debe resaltarse es que la fuerza normativa del acuerdo viene dada por su ley de aprobación, de manera que no hay Derecho objetivo si no hay ley de las Cortes generales que apruebe los acuerdos. Esta parece ser la doctrina del TC que, a propósito del Convenio Económico con Navarra, señala que *en el procedimiento de elaboración y aprobación se han distinguido dos fases: por una parte, una fase de negociación entre la Diputación foral y el Gobierno de la Nación, que se plasmaba en un texto acordado por ambas partes; y, en segundo lugar, la prestación de fuerza normativa a este texto por parte del Estado mediante el instrumento normativo correspondiente(....). Sólo, evidentemente, a partir de la emisión de la norma estatal cabría considerar al convenio como una norma vinculante*⁸¹.

Y respecto al grado de vinculación entre el acuerdo suscrito por el Ejecutivo y la ley de las Cortes Generales que lo aprueba, la polémica doctrinal está polarizada en torno a estas dos opciones:

A) el convenio suscrito por el Gobierno y la Confesión es un acto material y tiene contenido normativo, de manera que la ley que lo aprueba es una simple ley de ejecución o vehículo formal que integra el acuerdo en el Derecho interno. Lo prevalente pues es el pacto, lo accesorio es la ley de aprobación, que no es una ley ordinaria, sino reforzada, en el sentido de que su vida debe regirse por el *principio pacta sunt servanda*, no siendo posible la modificación

⁸¹. STC 179/1989 de 2 de Noviembre, F.J. noveno.

o derogación unilateral por el Estado ya que, al ser fruto de un pacto, tiene una especial resistencia frente a otras normas estatales⁸².

Esta configuración de los convenios confesionales pretende acercarlos a los acuerdos de 3 de Enero de 1979 con la IC que, al tener carácter internacional, se rigen por lo dispuesto en el art. 96 1º CE⁸³. Y se apoya en la siguiente argumentación: el Estado en su totalidad es el que está obligado por el convenio, pues así lo dice el art. 7 1º LOLR, pero como su negociación se produce con el Ejecutivo y en la fase legislativa no se contempla la posibilidad de que la Confesión siga siendo interlocutor de los poderes públicos, las Cámaras deben respetar la integridad del proyecto por exigirle el principio *pacta sunt servanda*, el cual debe regir también en el desarrollo, modificación o derogación de la ley aprobatoria del pacto. En consecuencia, las Cortes pueden aceptar o rechazar en bloque el acuerdo, pero no pueden introducir enmiendas al mismo⁸⁴.

Esta tesis se ve refrendada por diversos datos jurídico-positivos. En primer lugar, los convenios vigentes se aprobaron en el Congreso por el trámite de lectura única, es decir, se presentó un proyecto de ley de un sólo artículo que llevaba incorporado como anexo el texto del acuerdo, de manera que el Congreso se pronunció sobre el articulado de la ley pero no sobre su anexo⁸⁵.

⁸². Vid. VIANA TOMÉ, Antonio, *Los Acuerdos con las Confesiones religiosas y el principio de igualdad*, ed. Eunsa, Pamplona 1985, p. 205. MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, "Proyectos de acuerdo entre el Estado y las Federaciones...", art. cit. (nota 64), pp.563-566. MARTÍNEZ TORRÓN, Javier, *Separatismo y cooperación...*, op. cit. (nota 18), pp. 111-116. OLMOS ORTEGA, Mª Elena, "Los acuerdos con la FERED,.....", art. cit. (nota 66), pp. 102-108.

⁸³. Las disposiciones de los tratados internacionales *sólo podrán ser modificadas, derogadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional*.

⁸⁴. "El art. 7 1º de la LOLR permite deducir que la potestad del Parlamento ha de limitarse a ratificar o no el acuerdo en su totalidad, sin que esté legitimado para introducir modificaciones en su contenido. Según la redacción de ese párrafo, es el *acuerdo* lo que constituye la materia sobre la que debe recaer la decisión legislativa: *sólo* lo acordado, por tanto, y *todo* lo acordado. De alterarse su contenido, el objeto de aprobación no sería ya el acuerdo, sino una norma de mayor o menor inspiración en un convenio entre el Gobierno y una Confesión religiosa" (MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, *Separatismo y cooperación...*, op. cit. (nota 18), pp. 111-112).

⁸⁵. A título de ejemplo, la ley 24/1992 de 10 de Noviembre por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la FERED, tiene un único art. en el que se dispone: "Las relaciones de cooperación del Estado con la FERED se regirán por lo dispuesto en el Acuerdo de Cooperación que se incorpora como anexo a la presente ley". Idéntico texto contienen los arts. únicos de las leyes 25 y 26/1992 de 10 de Noviembre por las que se aprueban los acuerdos de cooperación con FCI y CIE.

En el Senado, se utilizó el procedimiento ordinario, pero se aprobaron sin presentarse enmiendas, ni a la totalidad ni a su contenido. En segundo lugar, la D.A. 2ª de los tres acuerdos vigentes permite su extinción mediante denuncia de cualquiera de las partes previa notificación a la otra con seis meses de antelación. La misma D.A. contempla su revisión total o parcial por iniciativa de cualquiera de las partes, sin perjuicio de su posterior tramitación parlamentaria. En tercer lugar, la D.A. 3ª de los tres acuerdos prevé la creación de una Comisión mixta paritaria Administración/confesión para la aplicación y el seguimiento de los acuerdos, lo que parece dar a entender que los problemas que origine su ejecución e interpretación tienen una solución negociada.

B) El acuerdo es el procedimiento que utiliza el Ejecutivo para elaborar un proyecto de ley en el que se tienen en cuenta las propuestas de las Confesiones, pero el Parlamento es soberano y seguirá los mismos pasos que para la aprobación de otras leyes, pudiendo presentarse enmiendas a la totalidad, al articulado o tramitarse por el procedimiento de lectura única, según la libre decisión del propio Parlamento⁸⁶.

Para esta posición doctrinal, la ley es independiente del acuerdo siendo una ley ordinaria y unilateral del Estado, cuya vida depende exclusivamente del propio Estado el cual tiene plena libertad para desarrollarla, modificarla o derogarla, aunque políticamente sea conveniente o aconsejable oír antes al grupo religioso.

En apoyo de esta posición, las D.A. 1ª de los acuerdos con FEREDE, FCI y CIE se limitan a decir que el Gobierno pondrá en conocimiento de la Confesión cualquier iniciativa legislativa que afecte al contenido del acuerdo para que la misma pueda manifestar su criterio, de lo que se desprende claramente que el Gobierno no se considera vinculado por la opinión de la Confesión.. Asimismo, la D. final de los tres acuerdos faculta al Gobierno para dictar unilateralmente las disposiciones que desarrollen los acuerdos sin mencionar para nada el consenso, acuerdo o simple parecer de la Confesión⁸⁷.

⁸⁶ Vid. LLAMAZARES, Dionisio, *Derecho Eclesiástico.....*, op. cit. (nota 11), pp.199-202 FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, *Estado y confesiones religiosas.....*, op cit. (nota 49), pp. 127 y ss. GARCÍA GÁRATE, Alfredo, "Nota crítica a las fuentes....", art. cit. (nota 79), pp. 415-416.

⁸⁷ La D.F. 1ª de la ley que aprueba los acuerdos repite lo dispuesto en la D. final de los mismos, facultando al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley. Esta superposición de disposiciones de igual rango formal no tiene ningún sentido, y lleva a pensar que la Disposición Final de los acuerdos es inoperante, superflua y debe tenerse por no puesta, al establecer una potestad reglamentaria que ya está establecida en la ley aprobatoria del acuerdo (Cfr. BRETAL VÁZQUEZ José Manuel, "Acuerdos con las confesiones no católicas....", art. cit. (nota 77), p. 367).

Además doctrinalmente se añade que la denuncia del pacto por parte del Estado es un acto de mera cortesía hacia la Confesión, y la denuncia de la Confesión un acto sin valor jurídico mientras el Gobierno no tramite parlamentariamente la extinción; y se insiste en que el desarrollo normativo del convenio se deja en manos del Estado exclusivamente sin que las Comisiones mixtas paritarias que se prevén en los convenios tengan otras funciones que las de mero asesoramiento⁸⁸.

La fuerza de estos argumentos jurídico-positivos que legitiman la actuación unilateral del Estado a la hora de decidir sobre la existencia y vigencia de los acuerdos confesionales ha llevado a algunos a propugnar un pronunciamiento del TC que equipare los acuerdos del art. 7 de la LOLR con los acuerdos concordatarios existentes con la IC, a fin de que les sean de aplicación las mismas normas que a éstos⁸⁹.

La posible solución que se dé a la compleja cuestión de la naturaleza jurídica de los acuerdos confesionales exige partir de un dato incuestionable: los convenios del art. 7 de la LOLR son la expresión paradigmática y positivizada del principio de cooperación del Estado con las Confesiones religiosas consagrado en el art. 16 3º CE. La cooperación implica bilateralidad, concurso de voluntades, pero la cuestión a resolver es hasta dónde debe llegar la bilateralidad ¿sólo para dar vida al acuerdo, o también en su aplicación, modificación y extinción?

Para contestar a esta pregunta, creo que debe partirse de la calificación que el Consejo de Estado daba a los acuerdos confesionales: son convenios de Derecho Público sometidos a la decisión final de las Cortes. Ello les aproxima a los convenios normativos⁹⁰, porque, al igual que en éstos, la ley de Cortes que aprueba el acuerdo confesional es en realidad una norma que tiene un procedimiento especial de elaboración, ya que su contenido ha sido prefijado mediante un pacto entre Gobierno y Confesión.

⁸⁸. Cfr. GARCÍA GÁRATE, Alfredo, "Nota crítica a la clasificación...", art. cit. (nota 79), p. 416.

⁸⁹. Cfr. FERRER ORTIZ, Javier, "Una aproximación a las normas negociadas en el Derecho Eclesiástico Español", *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias*, ed. Pons, Madrid 1996, pp. 404-405.

⁹⁰. Son aquellos suscritos por organizaciones jurídico-públicas cuyo objeto es pactar el contenido de una norma con el compromiso de incorporarla al Ordenamiento interno de cada una de ellas. (Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, "Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 2, 1990, p. 83).

Si se parte de la base que el mismo procedimiento que hace surgir la norma debe utilizarse para su modificación o derogación⁹¹, habrá que concluir que todas las incidencias que se originen durante la vigencia de los pactos con las Confesiones deben ser el resultado del común acuerdo Gobierno/Confesión, seguido del correspondiente refrendo parlamentario. Por el contrario, si se defiende la irrelevancia del procedimiento de elaboración de la norma en el transcurso de su existencia⁹², los convenios confesionales quedan sin mas sujetos a la regla *lex posterior derogat legi priori*, salvo que se pueda apoyar en una norma de rango superior una reserva procedimental que exija usar el mismo medio para hacer nacer la norma que para modificarla o derogarla:

*Salvo que un determinado precepto de la CE (o del bloque de la constitucionalidad) estableciese una reserva en favor del "procedimiento convencional" para la modificación o derogación de determinadas disposiciones, no se encuentra apoyo constitucional alguno que permita sostener que una ley del Estado o de las CA no pueda modificar o derogar otra anterior dictada en cumplimiento de un convenio entre organizaciones jurídico-públicas*⁹³.

Pues bien, considero que el juego conjunto de los arts. 16 3º CE y 7 de la LOLR impide la actuación unilateral de los poderes públicos en la alteración o extinción de los acuerdos confesionales, y obliga a utilizar el mismo sistema que se siguió para su nacimiento, es decir el concurso de voluntades Gobierno/Confesión y su posterior tramitación parlamentaria. Ello porque el art. 7 de la LOLR al desarrollar el mandato de cooperación impuesto a los poderes públicos en el art. 16 3º de la CE, establece la fórmula convencional como modo concreto de cumplir con la obligación de cooperar prevista constitucionalmente, fórmula

⁹¹. A propósito de los convenios normativos, MENÉNDEZ REXACH sostiene que toda modificación o derogación de los mismos debe seguir los mismos cauces que su nacimiento, es decir el pacto previo entre las partes, ya que la modificación o derogación unilateral estarían viciadas de nulidad. Añade que dicho principio debe aplicarse a todas las normas que tengan un procedimiento especial de elaboración y aprobación, salvo que en ellas se disponga expresamente otra cosa (Cfr. *Los convenios entre Comunidades Autónomas...*, op. cit. (nota 76), pp. 115, 140, y 115 nota 151).

⁹². Según ALBERTÍ ROVIRA, aceptar la posibilidad de que las normas sólo puedan modificarse mediante nuevo pacto significa sustraer, por vía convencional, la potestad normativa de las instancias que participan en el convenio constituyendo una renuncia de los propios poderes que no son disponibles por las partes (Cfr. "Los convenios entre Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa* n° 240 (Octubre-Diciembre 1994), p. 116, nota 9).

⁹³. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO *Los convenios entre Administraciones...*, op. cit. (nota 73), p. 299.

que si se utiliza, debe respetarse a lo largo de toda la vida del convenio ya que, una vez que los poderes públicos deciden utilizar la modalidad legalmente prevista para cumplir con una obligación constitucional, no pueden luego, cuando ya están cumpliendo ese mandato a través de un pacto, pasar a actuar unilateralmente y dejar de utilizar el camino legalmente previsto y por el que discrecionalmente han optado para dar cumplimiento al art. 16 3º CE.

En otras palabras, el Estado es libre para utilizar el concierto como modalidad de colaboración con las Confesiones, pero si se opta por la fórmula convencional, el art. 7 de la LOLR en relación con el art. 16 3º CE, obliga a su utilización en todos y cada uno de los momentos, periodos o fases en los que se manifiesta esa particular forma de cooperar, entre los cuales se halla el de la modificación o derogación del acuerdo, que, una vez concertada, debe someterse a la tramitación parlamentaria correspondiente.

Coincido con BRETAL VÁZQUEZ⁹⁴ en que la única forma de evitar la necesidad del concurso de voluntades en la alteración del régimen jurídico de las Confesiones que tienen acuerdo sería modificar el art. 7 de la LOLR, suprimiendo los convenios como expresión paradigmática de la cooperación y encauzando ésta por otras vías.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALVÁREZ CORTINA, Andrés Corsino, "Los Acuerdos con las Confesiones religiosas distintas de la Iglesia Católica en la doctrina española", *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado (ADEE)*, VIII, 1992, pp. 567-578.

AA.VV., *Acuerdos del Estado Español con los judíos, musulmanes y protestantes*, ed. Publicaciones Universidad Pontificia, Salamanca 1994.

BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, "Acuerdos con las Confesiones no católicas. (Ley pactada, ley Orgánica, sistema normativo religioso)", *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 130, 1993, pp. 355-386.

CAMARERO SUAREZ, Marita, - "Análisis de los Acuerdos del Estado español con las Confesiones religiosas no católicas desde la perspectiva de los sujetos", *Tapia*, nº 84,

⁹⁴. Se puede razonablemente sostener que mientras siga en vigor inalterada la Ley Orgánica 7/1980 de Libertad Religiosa, de la que traen causa estos Acuerdos, toda modificación de los mismos debe hacerse por vía negociada con las entidades o personas jurídicas con las que se concluyeron, pero nada impide, en el marco constitucional, la modificación o abrogación de la antedicha Ley Orgánica 7/1980 con lo que podría volver al Estado, sin traba formal alguna, la potestad de regular unilateralmente este sector de la realidad social (BRETAL VÁZQUEZ, José Manuel, "Acuerdos con las Confesiones no católicas....", art. cit. (nota 77), p. 369).

- Noviembre 1995, pp. 72-81; - "Los sujetos estatales y confesionales de los acuerdos. Federaciones confesionales y problemática", *Acuerdos del Estado español con Confesiones religiosas minoritarias*, ed. Pons, Madrid 1996, pp. 207 y ss.
- FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, - *Estado y Confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, ed. Civitas, Madrid 1995; - "Los Acuerdos del Estado Español con la FEREDE y la FCI Consideraciones sobre los textos definitivos", *ADEE*, VII, 1991, pp. 541 y ss.; - "Los acuerdos con Confesiones minoritarias desde una perspectiva histórica. 'Iter' de las negociaciones", *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias*, Madrid 1996, pp. 131 y ss.
- LEGUINA VILLA, Jesús, "Dos cuestiones en torno a la libertad religiosa: control administrativo y concepto de notorio arraigo", *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, nº 44, 1984, pp. 683 y ss.
- LONG, Gianni, *Le confessioni religiose "diverse della cattolica"*, ed. Il Mulino, Bologna 1991.
- MANTECÓN SANCHE, Joaquín, "Las confesiones religiosas como partes contratantes de los Acuerdos de cooperación con el Estado", *ADEE*, XI, 1995, pp. 287 y ss.
- MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, ed. Comares, Granada 1994.
- MARTÍNEZ TORRÓN, Javier (Ed.), *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional (Actas del VIII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Granada, 13-16 de Mayo de 1997)*, ed. Comares, Granada 1998.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1982.
- MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, - *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Derecho Español*, ed. Bosch, Barcelona 1985; - "Algunas consideraciones en torno a la naturaleza jurídica y eficacia normativa de los Acuerdos aprobados según el Art. 7 LOLR", *ADEE*, X, 1994, pp. 345 y ss.; - "Proyectos de Acuerdo entre el Estado y las Federaciones evangélica y judía: Primeras valoraciones", *Revista de Derecho Público (RDP)*, Julio-diciembre 1990, pp. 559 ss.
- REINA, Victor/ FELIX BALLESTA, M^a Angeles, (Coords.), *Acuerdos del Estado Español con Confesiones religiosas minoritarias*, ed. Pons, Madrid 1996.
- RODRIGUEZ DE SANTIAGO, José M^a, *Los convenios entre Administraciones Publicas*, ed. Pons, Madrid 1997.
- RUANO ESPINA, Lourdes, "Los Acuerdos o convenios de cooperación entre los distintos poderes públicos y las Confesiones religiosas", *REDC*, nº 140, Enero-Junio 1996, pp. 157-187.
- SOUTO PAZ, José Antonio, "Gli Accordi dello Stato Spagnolo con le minoranze confessionali tradizionali", *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 1993, pp. 532-547.
- TEDESCHI, Mario, "Gli accordi spagnoli di cooperazione e l'esperienza italiana", *REDC*, 50, 1993, pp. 591-604.
- VIANA TOMÉ, Antonio, *Los Acuerdos con las Confesiones religiosas y el principio de igualdad*, ed. Eunsa, Pamplona 1985.
- VILLA ROBLEDO, M^a José, "Reflexiones en torno al concepto de 'notorio arraigo' en el art. 7 de la LOLR.", *ADEE*, I, 1985, pp. 143 y ss.
- VITALI, E., "Accordi con le confessioni e principio di uguaglianza", *ADEE*, IV, 1988, pp. 75 y ss.